D. POLITICA MONETARIA Y FISCAL

Las políticas monetaria y fiscal, o de gasto público, tienen como objetivos la mantención de un nivel de precios relativamente estable dentro de un ambiente de pleno empleo de los recursos productivos nacionales y de una alta tasa de desarrollo económico.

1. ESTABILIDAD DE PRECIOS Y PLENO EMPLEO

Para que exista estabilidad de precios en un país cualquiera es necesario que la política monetaria sea tal, que provea la liquidez monetaria necesaria para que se puedan transar con facilidad los bienes y servicios, producidos en el país, a los precios vigentes en el período de que se trate.

Si la política monetaria es demasiado restrictiva, entonces la cantidad de dinero será insuficiente para transar los bienes y servicios que constituyen el Producto Nacional con lo que se crean deficiencias de demanda que presionan a los precios hacia abajo. Esta situación, que desalienta la producción y produce desempleo, se conoce con el nombre de presión deflacionaria.

Si por otro lado, la política monetaria es demasiado expansiva, entonces la cantidad de dinero será tan abundante

que sobrará para transar el Producto Nacional a los precios vigentes. El exceso de demanda, así creado, presionará a los precios hacia arriba como un medio para absorber el exceso de liquidez existente. Esta situación incentiva la producción y el empleo más allá de las posibilidades reales de la economía y produce el conocido fenómeno llamado presión inflacionaria.

De lo dicho debe quedar claro que la política monetaria representa un difícil problema de equilibrio entre dos resultados inconvenientes: la deflación y la inflación. Alcanzar el justo término medio que permite el pleno empleo y, simultáneamente, la estabilidad de precios, requiere el trabajo coordinado y atento de expertos que pueden operar bajo criterios técnicos y no políticos o más bien politiqueros.

De lo dicho es claro que un exceso de dinero produce inflación y que una falta de dinero produce deflación. El mecanismo a través del cual estos efectos se producen es el del gasto global de la comunidad. En efecto, si la cantidad de dinero aumenta, ello permite que la comunidad gaste más de lo que produce y como esto es imposible, el resultado es que los precios suben y esta alza de precios absorbe el mayor gasto que quiso hacer la comunidad. (El caso opuesto es fácil imaginarlo, no será tratado porque no tiene aplicación en Chile desde 1930-1935.) Es importante, pues, determinar por qué tienden a aumentar los gastos globales de la comunidad más allá del Producto Nacional. Con fines expositivos podemos afirmar que los que realizan gastos en un país son: los consumidores (las familias), los inversionistas (las empresas) y el Gobierno. Si el gasto sumado de las familias, empresas y Gobierno es igual al Producto Nacional, entonces no habrá presiones inflacionarias. Pero basta que un grupo desee aumentar su participación en el Producto Nacional, sin que otro u otros la disminuyan, para que se creen presiones inflacionarias. Es importante señalar de inmediato que para

que estas presiones se exterioricen, es necesario que aumente el dinero para que el grupo que quiso aumentar su gasto pueda hacerlo sin obligar a otros grupos a disminuir el suyo. Esto explica por qué en el Diagnóstico dijimos que la inflación ha sido "fruto del vano intento de mejorar el nivel de vida de los grupos más desvalidos frente a un desarrollo económico débil y esporádico" que ha llevado a los partidos políticos a "hacer creer a la ciudadanía que se puede repartir más del 100% del ingreso nacional en forma permanente y así dar más a todos sin quitarle sino a los muy ricos".

Tradicionalmente —y explicablemente también— los grupos que han pretendido aumentar su gasto son:

a) Los grupos afectos a remuneraciones

Obreros y empleados han presionado por aumentos en sus ingresos reales más allá de los incrementos en productividad, en detrimento de las utilidades de las empresas y de los retornos al capital. El éxito en este sentido significa un menor volumen de empleo global ya que al encarecerse el factor trabajo éste tiende a ser desplazado por el factor capital a través de un uso más intensivo de maquinaria o de tecnologías que ahorran trabajo. Significa, además, un menor volumen de inversiones porque éstas son financiadas con las utilidades que disminuyen y porque el capital puede emigrar a otros países donde reciba mejor trato. Estos importantes efectos inhibidores al crecimiento económico —dentro de un ambiente de por sí debilitante del desarrollo por erradas políticas económicas generales— suscitan políticas paliativas por parte del Gobierno que desembocan en aumentos de la cantidad de dinero, que financian los aumentos de remuneraciones sin que sea necesario disminuir las utilidades, la inversión y el empleo. De esta manera se gesta el aumento de la cantidad de dinero que provoca el proceso inflacionario chileno. Mien-

tras más desmedidas sean las presiones por reajustes de remuneraciones —especialmente de ciertos grupos poderosamente organizados— y mientras más se ceda ante ellos, mayores serán las emisiones de dinero, y por ende las tasas de inflación necesarias para mantener el empleo y la inversión.

b) El Gobierno

Todos los gobiernos han llegado al poder con el compromiso de detener la inflación, pero también con el deseo de efectuar grandes realizaciones. Esto ha llevado a un crecimiento verdaderamente increíble del gasto público más allá de todo posible crecimiento de los ingresos tributarios fiscales que, a pesar de todo, han tenido también un crecimiento notable. De esta forma se generan los crónicos déficit fiscales que son financiados a través de emisiones monetarias que alimentan el proceso inflacionario que se pretende neutralizar.

Además, cuando la aceleración de la inflación es muy brusca, como aconteció en el segundo semestre de 1972, se observa que los gastos tienden a crecer de acuerdo a las tasas existentes de inflación, en tanto que los impuestos, por ser pagados con cierto atraso, crecen a una tasa menor agravando el problema del déficit y creando presiones inflacionarias adicionales. Así, si se deflactan los ingresos y gastos del Gobierno durante 1972, se concluye que los gastos aumentaron en términos reales; en cambio los ingresos en términos reales disminuyeron con respecto a 1971.

El pasado Gobierno no escapó a este esquema y, en su afán de alcanzar el poder total, emitió dinero sin tasa ni medida. En efecto, entre abril de 1972 y abril de 1973 la cantidad de dinero más que se triplicó y con ello el proceso inflacionario apareció francamente desbocado. Un análisis de

esta emisión demuestra que la mayor parte se debió a los déficit que estaban arrojando las empresas del área estatal (78,2% de la emisión); el déficit fiscal contribuyó también, pero en forma más modesta (43,2%) mientras que el endeudamiento externo habría permitido —a través de las operaciones de cambio— disminuir la emisión (-21,4%). Este último hecho es de extraordinaria peligrosidad por cuanto es imposible pensar que se podría continuar indefinidamente financiando con endeudamiento externo nuestros crecientes déficit de Balanza de Pagos. (En 1972 el déficit en cuenta corriente alcanzó la cifra record de 644,2 millones de dólares con un volumen total de exportaciones de 956,2 millones de dólares.)

La conclusión de todo lo anterior es clara: cualquier intento de estabilización debe solucionar el déficit fiscal y, muy en especial debe poner fin a los déficit de las empresas del área estatal.

c) Financiamiento de las empresas

En el pasado, cuando gran parte de la actividad económica era privada, las empresas presionaban por aumento de crédito bancario para financiar el proceso productivo y luego, por motivos distintos, lo hacen las empresas de la llamada área social.

Las razones que aducía la empresa privada para propiciar aumentos de crédito, que a su vez obligaba a aumentar la cantidad de dinero, eran variadas siendo los más socorridos la necesidad de aumentar la inversión y los permanentes problemas de financiamiento que crea un desarrollo económico inflacionario debido a las presiones de costo de insumos y salarios. La verdad es que en torno a los problemas crediticios del sector privado existen hechos ciertos y también errores de interpretación económica. Debido al control

de la tasa de interés y a su fijación por parte de la autoridad a niveles inferiores a los de la inflación, el obtener crédito per se, era un buen negocio lo que incrementaba la demanda de recursos financiero en los bancos. Por otra parte, existía un reducido deseo de ahorrar en activos financieros debido a las bajas tasas de interés existentes, por lo que una parte del crédito que debía corresponder a ahorro financiero fue desapareciendo de la economía y no pudo ser reemplazado por otro mecanismo que no fuera la creación de dinero. A lo anterior se agrega lo considerado en el punto "a", referente a la necesidad de crear dinero para mantener un gasto global compatible con los aumentos de salarios sin provocar efectos económicos perniciosos.

Un aspecto importante de la política antiinflacionaria será la creación de un mercado de capitales eficientes, que promueva el ahorro y disminuya las presiones crediticias que obliga a crear dinero al Banco Central, aun cuando el aumento de activos financieros líquidos pueda representar algunos problemas adicionales al manejo monetario.

Por otra parte, el déficit del área social explica, como hemos indicado, gran parte de los aumentos de la cantidad de dinero, principalmente en 1973. Las causas de ese déficit son variadas siendo las principales la mala administración, el bajo nivel de operación técnica y la política de precios del Gobierno. Una política tendiente a la estabilización debe reducir totalmente el déficit del área social, incluyendo en ello el ajuste de precios que permita la normalidad financiera de las empresas.

2. Medidas para reducir el ritmo inflacionario

De lo dicho más arriba fluyen lógicamente las siguientes medidas:

a) Permitir las alzas de precios que sean necesarias para eliminar las pérdidas de las empresas en general y las de las empresas del área estatal en especial. Esta medida eliminará una causal muy importante de la emisión monetaria actual.

b) Adoptar las medidas de Comercio Exterior ya descritas y que fundamentalmente consisten en elevar sustancialmente el tipo de cambio, iniciar una política de degravación en las tarifas aduaneras y aceptar un alto grado de libertad de importación. Estas medidas conducirán a un cambio en la estructura interna de precios, la que tenderá a igualarse a la de los niveles imperantes en los mercados internacionales, en los cuales tendrán que competir los productores nacionales. Esta competencia será el mejor resguardo para la estabilidad interna de precios, una vez que se haya logrado el equilibrio financiero entre el gasto global y el producto interno.

c) Imponer sobriedad en las remuneraciones, sobre todo en el sector público. Es imperativo establecer una relación real y directa entre las remuneraciones y la productividad; estamos convencidos de que ésta deja mucho que desear en el sector público y que; en consecuencia, por esta vía se puede disminuir mucho el gasto público. En el sector privado las remuneraciones se pactan entre las partes; el Estado debe, empero, dejar muy en claro que será inflexible en la mantención de sus políticas de comercio exterior y monetaria y que, por lo tanto, no vendrá en auxilio de las empresas que se desfinancien por otorgar reajustes excesivos. La competencia externa obligará, tanto a sindicatos como a empresarios, a adoptar una actitud muy realista pues

cualquier equivocación puede traer la quiebra de la empresa al incurrir ésta en costos tan altos que le impidan sobrevivir a los precios competitivos internacionales vigentes.

La política global de remuneraciones ha sido y continuará siendo un problema crítico y de difícil manejo hasta que se alcance la estabilidad general de precios. Para resolver el problema creemos conveniente la formación de una Comisión Nacional de Remuneraciones de amplia representatividad, en que participen trabajadores, empresarios y representantes del Gobierno. Esta comisión tendrá por objetivo sentar las bases de una política de sueldos y salarios en concordancia con la política económica global y en sus recomendaciones deberán considerarse los logros de la política antiinflacionaria y las perspectivas futuras de cambio en el nivel de precios. Es un hecho que entre los sectores más afectados por la inflación están aquellos que viven de un sueldo o salario y que las políticas de reajuste para recuperar las pérdidas provocadas por la inflación no logran el efecto deseado, si a su vez, debido al alza de remuneraciones, se crean nuevas presiones inflacionarias. Un problema tradicional en esta materia es tomar como base de reajustes una cierta fecha fija, normalmente al 31 de diciembre o últimamente al 30 de octubre y aplicar un reajuste de acuerdo a la inflación ocurrida entre ese período y el de reajuste de sueldos, ya que con este sistema las presiones inflacionarias se mantienen. En efecto, el salario al 31 de diciembre, suponiendo que se reajuste anualmente, no corresponde al salario medio real ganado durante el año y es este salario el que debería tratar de mantenerse para no crear presiones inflacionarias adicionales. Si

se utiliza este último criterio, el reajuste podría ser menor que el del alza de precios en doce meses, pero se eliminaría la presión inflacionaria que acarrean los reajustes y en el período siguiente la inflación declinaría notablemente minimizando las pérdidas de ingresos reales del sector trabajo. Creemos que la discusión abierta y franca de estos problemas con los trabajadores y empresarios ayudaría a implementar una política razonable, que fuera de efectivo beneficio para los trabajadores.

Además, el que una Comisión de Remuneraciones, representativa de los intereses de todos los sectores, indicara pautas generales al respecto, impediría que los sindicatos más poderosos presionen por sus intereses de grupo en desmedro de los grupos menos organizados.

d) Reducir el gasto fiscal, principalmente en lo que se refiere a gastos corrientes, compuestos por remuneraciones, gastos previsionales y transferencias. Si se excluyen los gastos previsionales, el grueso de los gastos corrientes corresponde a remuneraciones sean éstas pagadas directamente por el fisco o por las instituciones que se benefician con las transferencias o aportes del Gobierno.

El aumento de los empleados públicos ha sido impresionante en el último período y la eficiencia de la labor que éstos desarrollan es altamente discutible; basta señalar que se han contratado aproximadamente 40.000 personas en vivienda y 30.000 en obras públicas, que la cantidad de funcionarios de CORA, INDAP y otras reparticiones es enorme y que la productividad de estos trabajadores es bajísima. Una reestructuración de la ad-

ministración pública debe eliminar estos excesos, intolerables por su costo social y dar un mejor empleo a los recursos humanos y financieros involucrados. Parte de este problema se podrá resolver traspasando a empresas constructoras especializadas los recursos destinados a vivienda y obras públicas, lo que creará una demanda de trabajo igual o superior a la que crea el Estado, pero con una ganancia enorme en productividad. La reestructuración del agro llevará también aparejada una disminución de las actividades de CORA, INDAP, SAG, ECA y otras empresas, que demandan cuantiosos recursos al Erario Nacional.

En lo que constituye el sector público tradicional, es decir, los ministerios, es posible también reducir gastos importantes en sueldos; para ello deberá diseñarse una política de reducción de empleados y, a la vez, establecerse compensaciones para aquellos que queden cesantes. La solución más práctica es mantener un sistema de desahucios con un porcentaje decreciente de sueldos por un período razonable, mientras encuentren un nuevo empleo. En las disminuciones de gastos, se hace necesario reorganizar reparticiones y refundir otras que implican duplicaciones, con el objeto de que los servicios que debe realizar el Estado se cumplan eficientemente.

La política propuesta no resuelve en el corto plazo el problema del déficit fiscal, pero en el período de uno o dos años podrá sanearse la situación financiera del Gobierno y otorgarse a los funcionarios públicos que permanezcan en sus cargos un mejor nivel de remuneraciones.

e) Aplicar nuevos impuestos en la medida que ello fuera posible y aumentar la recaudación de impuestos vigen-

tes que se ha deteriorado notablemente por haber bajas en la producción y por la aparición de mercados negros. También habrá un efecto positivo en la tributación si las empresas del área social sanean su situación financiera y pagan los impuestos que deben, tanto en compraventa como en categorías. Los mayores ingresos permitirán reducir el déficit en una primera instancia y luego obtener fondos para inversión los que podrán ser utilizados a través de mecanismos descentralizados para impulsar el desarrollo económico.

f) Eliminar los subsidios fiscales con la sola excepción de los programas sociales y de redistribución de ingresos de que se habla en los capítulos correspondientes.

g) Obtener préstamos externos que permitan disminuir la cantidad de dinero existente y, por ende, las presiones inflacionarias existentes. Esto se logrará a través de los bienes que se podrán importar con dichos préstamos —mejorando una situación de desabastecimiento que es grave al inicio del Gobierno— y que se venderán en el mercado interno. Estas posibilidades deberían utilizarse sobre todo en la primera etapa de implantación de la política económica, ya que en el mediano plazo el esfuerzo financiero deberá ser preferentemente interno.

3. EXPECTATIVAS

Un lugar muy importante en el éxito de una política de estabilización lo ocupan las expectativas. Estamos ciertos que en este aspecto el nuevo Gobierno tendrá un gran punto de apoyo, pues despertará confianza en la ciudadanía y podrá, por ello, imponer sin grandes dificultades una disciplina sala-

rial sin la cual sería difícil lograr detener la inflación en un plazo relativamente corto. Los obreros y empleados estarán dispuestos a recibir reajustes si tienen expectativas de estabilidad; si piensan que la inflación será creciente harán exigencias mayores para resguardarse de la desvalorización futura de sus remuneraciones.

Por otro lado, los empresarios serán más renuentes a otorgar reajustes importantes en las remuneraciones si tienen expectativas de estabilidad de precios pues ello los obligaría a disminuir sus utilidades cuando no han incurrido en pérdidas; si creen que habrá inflación creciente preferirán ceder ante los sindicatos con la esperanza de que la inflación les permita cumplir sin sacrificar sus propios ingresos.

Por estas razones es claro, que si el Gobierno tiene éxito en despertar expectativas favorables, tendrá apoyo de obreros, empleados y empresarios para que los acuerdos salariales se alcancen sin huelgas y sin poner en peligro los planes de estabilización.

La importancia de las variables sicológicas o relacionadas con las expectativas aconseja aplicar desde el primer momento la totalidad de las políticas descritas, ya que es en los inicios de un gobierno cuando la ciudadanía está más dispuesta a realizar grandes sacrificios: es imposible ocultar el hecho, de que la restauración de la normalidad económica y la creación de condiciones que permitan un rápido crecimiento futuro, imponen grandes sacrificios al país debido a la magnitud que ha alcanzado la crisis y al deterioro económico en que tiene al país el Gobierno de la Unidad Popular. Es importante que el costo que impondrá la rectificación se asocie a la política pasada y no a los propósitos y objetivos de la nueva política, ya que ello además de ser injusto contribuiría a desprestigiarla. Esto reafirma la conveniencia de aplicar integralmente la política propuesta desde el primer momento.